RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

nr. 135.587 van 30 september 2004
in de zaak A. 71.724/VII-14.813

In zake : Frank VERMEERSCH,
die woonplaats kiest bij
Advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te BRUSSEL,
Grote Hertstraat 12

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat I. LAUREYS,
kantoor houdende te BUGGENHOUT,
Provincialebaan 20-22.

D E R A A D V A N S T A T E, VIIe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Frank VERMEERSCH op 22 oktober 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 30 juli 1996 houdende bevestiging van het besluit van 26 november 1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, waarbij aan verzoeker de vergunning tot uitbreiding van een varkensfokkerij, gevestigd te Hooglede, Schuddebeurzestraat, gedeeltelijk werd geweigerd en gedeeltelijk werd toegestaan;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op de beschikking van 10 februari 2004 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan de partijen;

Gelet op de beschikking van 2 juli 2004 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 16 september 2004;

Gehoord het verslag van Staatsraad E. BREWAEYS;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat Ph. VAN WESEMAEL die, loco Advocaat M. DENYS verschijnt voor verzoeker, en van Advocaat J. DE CONINCK die, loco Advocaat I. LAUREYS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur G. DE BLEECKERE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

1. <u>Feitelijke gegevens</u>

Overwegende dat de relevante feitelijke gegevens van de zaak kunnen als volgt worden samengevat:

1.1. Verzoeker exploiteert een inrichting te Hooglede, Schuddebeurze-straat.

De inrichting is volgens het bij koninklijk besluit van 17 december 1979 vastgestelde gewestplan Roeselare-Tielt gelegen in agrarisch gebied.

Op 21 mei 1992 neemt de bestendige deputatie van de provincie-raad van West-Vlaanderen akte voor 354 varkens en 1.566 m³ mest.

1.2. Op 23 augustus 1991 dient verzoeker bij de bestendige deputatie een aanvraag in tot uitbreiding van de inrichting met onder meer een stal voor 354 zeugen en beren en de opslag van 1.566 m³ dierlijke mest;

Blijkens het verzoekschrift wordt voor deze uitbreiding op 17 december 1991 een bouwvergunning verkregen.

1.3. Op 26 november 1992 weigert de bestendige deputatie de gevraagde uitbreiding.

Die weigering is gebaseerd op de overweging dat "het gesloten bedrijf uit sanitair en economisch oogpunt de voorkeur verdient en dat de gevraagde uitbreiding met 354 zeugen en beren hieraan niet beantwoordt".

1.4. Tegen deze weigering tekent verzoeker beroep aan bij de Vlaamse regering. Op 30 juli 1996 beslist de minister bevoegd voor het leefmilieu het beroep ongegrond te verklaren en de beslissing van de bestendige deputatie te bevestigen. Dit is de bestreden beslissing. Zij wordt als volgt gemotiveerd :

> "Overwegende dat de inrichting volgens het gewestplan Roeselare-Tielt, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 17.12.1979 gelegen is in een agrarisch gebied;
>
> dat de gevraagde exploitatie verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften zoals deze voor voormelde gebieden zijn bepaald door het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen; dat binnen een straal van 900 m het gewest-plan alleen agrarisch gebied voorziet;
>
> Overwegende dat rekening houdend met het totaal aantal dieren dat volgens de aanvrager nu beoogd wordt in de inrichting te mogen houden te weten 450 varkens i.p.v. de aangevraagde 708 zeugen enerzijds en het aantal waarderings-punten dat overeenkomstig de gehanteerde normen in functie van de conceptie van de stallen en/of opslag van dierlijke mest aan de inrichting kan worden toegekend, te weten 70 waarderingspunten anderzijds, een ruimtelijke scheiding tussen de stallen en/of opslagplaatsen van dierlijke mest enerzijds en de dichtstbijgelegen woongebieden, ander dan woongebieden met een landelijk karakter, woonuitbreidingsgebieden, parkgebieden, recreatiegebieden en waterwinningsgebieden anderzijds, is vereist van 225 m; dat de geplande inrichting beantwoordt aan deze afstandsregel;
>
> Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op een inrichting of een gedeelte van een inrichting waarvan de exploitatie niet vóór 1 maart 1991 vergund geweest is en bijgevolg als een aanvraag voor een nieuwe inrichting of een nieuwe uitbreiding kan worden bestempeld; dat de vergunningsaanvraag betrekking heeft op een uitbreiding met 354 zeugen en volgens de nieuwe bedoelingen van de aanvrager met 96 zeugen van een vergunde inrichting waarvan de basisvergunningstermijn verstrijkt op 01/09/2011;
>
> Overwegende dat de hinder inherent aan de exploitatie van de inrichting slechts kan beperkt worden tot een aanvaardbaar niveau mits in achtname van een voldoende grote ruimtelijke scheiding tussen de stallen en/of opslagplaatsen enerzijds en de voor deze hinder gevoelige gebieden anderzijds; dat deze ruimtelijke scheiding mede afhankelijk is van de conceptie van de stallen en/of opslagplaatsen van dierlijke mest; dat de jaarlijkse dierlijke mestproduktie van de inrichting voor 450 zeugen, zou oplopen tot 6745,5 kg P_2O_5; dat vanuit oogpunt van ecologisch aanvaardbare mestuitspreiding en steunend op de bemestingsnormen vastgesteld door het decreet van 23/01/1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, hiervoor een oppervlakte cultuurgrond is vereist van 45 ha ; dat de exploitant vervoerbewijzen voorlegt; dat - zoals uit het voormelde advies van de Vlaamse Landmaatschappij, blijkt - er geen garanties zijn naar de toekomst voor wat de mestafzet betreft;
>
> Overwegende dat de hinder, inherent aan de inrichting, mits naleving van de opgelegde uitbatingsvoorwaarden, tot een voor de omgeving en het milieu aanvaardbaar niveau kan beperkt worden, behoudens voor wat (betreft) de

uitbreiding met 354 zeugen en de daarbij horende bijkomende mestopslag, voedersilo's en opslag van mazout;

Overwegende dat er bij gevolg aanleiding toe bestaat het beroep ontvankelijk en ongegrond te verklaren";

2. <u>Beoordeling</u>

2.1. Overwegende dat in een eerste middel de schending wordt ingeroepen van "de artikelen 34, 38bis en 41 van het meststoffendecreet, zoals gewijzigd bij het decreet van 20 december 1995, uit de schending van de artikelen 11 en 12 van het Besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot uitvoering van de artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet, zoals gewijzigd bij decreet van 20 december 1995, uit de schending van artikel 10, eerste lid van het ARAB, uit de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motiveringsplicht der bestuurshandelingen, wegens machtsoverschrijding, en wegens gebrek aan rechtens vereiste feitelijke grondslag",

"Doordat de minister in het bestreden besluit aan beroeper de exploitatievergunning weigert, stellende dat de voorgelegde vervoerbewijzen in het kader van de mestafzet niet zouden voldoen, zoals zou blijken uit een advies van de VLM.

Terwijl, eerste onderdeel, de minister met deze beschouwingen in het bestreden besluit nergens duidelijk maakt met welke wettelijke of reglementaire bepalingen de aanvraag in strijd zou zijn, en integendeel enkel vaag verwijst naar bemestingsnormen vastgelegd in het meststoffendecreet van 23 januari 1991.

En terwijl het de taak is van de overheid, zeker in een besluit waarbij aan een particulier een gevraagde vergunning geweigerd wordt, om klaar en duidelijk aan te geven op welke wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen haar oordeel gesteund is.

Terwijl, tweede onderdeel, het bestuur er in het besluit blijkbaar vanuit gaat dat de bepalingen van het mestdecreet toelaten om in het kader van de ARAB-exploitatievergunningsprocedure van beroeper zekere waarborgen te vereisen inzake de afzet van de verwachte mest.

En terwijl artikel 12 van het Besluit van de Vlaamse regering van 20 december 1995 tot uitvoering van de gewijzigde artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet, bepalingen waarin de brug wordt geslagen van het meststoffendecreet naar de vergunningsreglementering en -procedure, weliswaar de datum van inwerkingtreding vaststelt op 1 januari 1996, maar artikel 11 van hetzelfde besluit duidelijk stelt dat de betreffende bepalingen niet van toepassing zijn 'op de vergunningsaanvragen waarvan de datum van ontvankelijkheid- en volledigheidsverklaring ligt voor de inwerkingtreding van dit besluit'.

En terwijl de aanvraag van beroeper werd ingediend en ontvankelijk en volledig werd bevonden in augustus 1991, dus lang vóór vermelde richtdatum van 1 januari 1996.

En terwijl de niet-toepasselijkheid van het bij decreet van 20 december 1995 gewijzigde mestdecreet betekent dat de overheid bij het oordeel over de exploitatievergunningsaanvraag van beroeper diende te oordelen overeenkomstig de criteria van het ARAB.

En terwijl de Raad van State in meerdere arresten reeds heeft gesteld dat het bestuur niet het recht heeft om van de aanvrager of de indiener van een beroep voorafgaandelijk documenten met betrekking tot de mestafzet te eisen, en het

al dan niet voorhanden zijn van deze gegevens bovendien als conditie te stellen voor de afgifte van de vergunning, wanneer blijkt dat de toepasselijke wettelijke of reglementaire bepalingen van hetzij het ARAB-besluit, hetzij het milieuvergunningsdecreet zulks niet uitdrukkelijk toelaten (vaste rechtspraak van de Raad van State...).

(...)";

2.2. Overwegende dat de verwerende partij daarop het volgende antwoordt :

"In de bestreden beslissing wordt geen enkele keer verwezen naar enig artikel van het Meststoffendecreet zoals gewijzigd bij Decreet van 20 december 1995, wel naar een aantal principes zoals vastgelegd in het oorspronkelijke Meststoffendecreet van 23 januari 1991.

Deze principes zijn tot op heden onverminderd van kracht.

De volgens verzoeker door verwerende partij beweerdelijk geschonden bepalingen van het Meststoffendecreet welke door hem worden aangehaald in zijn verzoekschrift zijn dan ook niet van toepassing.

De bedoeling van het Milieuvergunningsdecreet van 28 juni 1985 bestaat in de bescherming van mens en leefmilieu. Deze bedoeling blijkt uit de memorie van toelichting en ook uit artikel 20 van het milieuvergunningsdecreet, alwaar gesteld wordt dat milieuvoorwaarden en bijzondere voorwaarden kunnen worden opgelegd 'met het oog op de bescherming van de mens en het leefmilieu'.

Het is redelijk te stellen dat, bij het onderzoek van een vergunningsaanvraag, mag worden nagegaan of het afleveren van een exploitatievergunning geen al te nadelige gevolgen heeft voor mens en leefmilieu, ook wanneer die nadelige gevolgen zouden bestaan in de verontreiniging van het leefmilieu door meststoffen. Uit de tekst van het milieuvergunningsdecreet kan niet worden afgeleid dat enkel de bescherming van het leefmilieu in de onmiddellijke omgeving van de inrichting wordt beoogd. De vergunningverlenende overheden mogen bijgevolg acht slaan op ecologische aspekten die het niveau van de vergunning overstijgen, zoals de mestoverschotten binnen het Vlaams Gewest.

Indien bij het in acht nemen van dergelijk ecologisch aspect blijkt dat bijvoorbeeld het probleem van de mestoverschotten zo groot is dat het toelaten van nieuwe of het uitbreiden van bestaande mestproducerende inrichtingen onverantwoord zou zijn, kunnen de vergunningverlenende overheden de vergunning weigeren. Technische criteria toepassen welke de inplanting van nieuwe hinderlijke bedrijven en de uitbreiding van bestaande hinderlijke bedrijven raken, behoort in deze optiek tot een aanvaardbare beleidsrichtlijn binnen de ruime appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheden bij hun ecologische toetsing.

Het bedrijf van verzoeker slaagt er niet in om een ecologisch verantwoorde afzet van alle door de inrichting geproduceerde dierlijke mest op langere termijn aan te tonen.

Zulks blijkt uit het advies van het gespecialiseerde bestuur inzake, nl. de Mestbank. De strekking en zelfs de inhoud van dit advies kan teruggevonden worden in de bestreden beslissing.

(...)

Het eerste middel van verzoeker faalt";

2.3. Overwegende dat verzoeker in zijn memorie van wederantwoord daarop repliceert als volgt :

"(...)
In de memorie van antwoord poneert tegenpartij zeer algemeen dat de minister in het bestreden besluit heeft willen aangeven dat zekere 'principes' van het meststoffendecreet en het milieuvergunningsdecreet zich zouden verzetten tegen de afgifte van de vergunning, die erin zouden bestaan dat de overheid de plicht zou hebben om na te gaan of de uitbater de nodige waarborgen kan verstrekken voor een ecologisch verantwoorde mestafzet.
Hiertegen kan ingebracht worden dat het, zeker in een besluit waarbij aan een particulier een gevraagde vergunning geweigerd wordt, nochtans de plicht is van de overheid om klaar en duidelijk aan te geven op welke wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen haar oordeel gesteund is.
Tegenpartij erkent daarbij in de memorie van antwoord zelf dat de regels van het gewijzigde meststoffendecreet niet van toepassing zijn op de aanvraag.
Inderdaad wordt in artikel 11 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 1995 tot uitvoering van de gewijzigde artikelen 33 en 34 van het meststoffendecreet, bepalingen waarin de brug wordt geslagen van het meststoffendecreet naar de vergunningsreglementering en procedure, duidelijk gesteld dat de betreffende bepalingen niet van toepassing zijn 'op de vergunningsaanvragen waarvan de datum van ontvankelijkheid- en volledigheidsverklaring ligt voor de inwerkingtreding van dit besluit', die volgens artikel 12 van hetzelfde besluit werd vastgesteld op 1 januari 1996.
De aanvraag van beroeper werd ingediend en ontvankelijk en volledig bevonden in augustus 1991, dus lang vóór vermelde richtdatum.
De niet-toepasselijkheid van het bij decreet van 20 december 1995 gewijzigde mestdecreet betekent meteen ook dat de overheid bij het oordeel over de exploitatievergunningsaanvraag van beroeper diende te oordelen overeenkomstig de criteria van het ARAB.
(...)
Het middel is derhalve gegrond";

2.4. Overwegende dat geen bepaling bekend is die op de dag van het nemen van het bestreden besluit voorschreef dat de aanvrager van een exploitatievergunning bij zijn aanvraag documenten diende te voegen of in de loop van de vergunningsprocedure documenten diende over te leggen met betrekking tot de afzetmogelijkheden van de door de geplande inrichting te produceren dierlijke mest; dat het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (meststoffendecreet), zoals het gold op de dag van het treffen van het bestreden besluit, geen regels bevatte met het oog op het beoordelen van een milieuvergunningsaanvraag, noch verbodsbepalingen die aanleiding konden geven tot het weigeren van een dergelijke vergunning; dat blijkens voormeld decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan vier mestafzetmogelijkheden voorhanden zijn : gebruik op eigen cultuurgronden, vervoer naar cultuurgronden van gebruikers gelegen in dezelfde of in aangrenzende gemeenten, vervoer naar andere dan voormelde gronden door een door de Mestbank erkend vervoerder en, ten slotte, afname door de Mestbank; dat in de toenmalige stand van de wetgeving de overheid derhalve niet de bevoegdheid bezat om bij wege van het weigeren van een exploita-

tievergunning een uitbater reeds vooraf de mogelijkheid te ontzeggen om van een of meer van die wettelijke mestafzetmogelijkheden gebruik te maken; dat het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling van 30 juli 1996 houdende bevestiging van het besluit van 26 november1992 van de bestendige deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen, waarbij aan Frank VERMEERSCH de vergunning tot uitbreiding van een varkensfokkerij, gevestigd te Hooglede, Schuddebeurzestraat, gedeeltelijk werd geweigerd en gedeeltelijk werd toegestaan.

Artikel 2.

Dit arrest zal worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

Artikel 3.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertig september tweeduizend en vier, door de VIIe kamer, die was samengesteld uit :

Mevr.	M.-R. BRACKE,	kamervoorzitter,
de HH.	R. STEVENS,	staatsraad,
	E. BREWAEYS,	staatsraad,
Mevr.	A. WIJNANTS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. WIJNANTS. **M.-R. BRACKE.**